Autoriteit Consument & Markt

Advies

Aan	Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport
Cc.	
Van	Autoriteit Consument en Markt
Datum	
Onderwerp	PWN 2013
Bijlage(n)	

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit Consument & Markt

Management samenvatting

ACM geeft in dit rapport een advies aan de ILT over de drinkwatertarieven 2013 van PWN. Hiermee geeft ACM invulling aan haar taak zoals bedoeld in artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

Het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater wordt gevormd door de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de relevante artikelen.

ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een toetsingskader (hoofdstuk 3). Hierin onderscheidt ACM twee stappen:
Stap 1: toetsing van de kostenraming;
Stap 2: toetsing van de totstandkoming van de tarieven.
Bij de toets op de kostenraming is het van belang dat een drinkwaterbedrijf alleen kosten raamt voor drinkwateractiviteiten zoals bedoeld in de wet. Dit moet blijken uit de vormgeving van de financiële kostentoerekening. Wanneer de kostentoerekening niet op een correcte wijze plaatsvindt, kan dit leiden tot kruissubsidies en daarmee tot te hoge of te lage drinkwatertarieven.
Voor de toetsing van de totstandkoming van de tarieven is het in de eerste plaats van belang dat met de gehanteerde tarieven niet meer inkomsten worden behaald dan de geraamde kosten, de zogenaamde toets van kostendekkendheid op totaalniveau. Tevens vindt ACM het van belang dat de drinkwaterbedrijven duidelijk maken hoe de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater tot stand komen uit de onderliggende kosten, om kruissubsidiëring tussen afnemers te voorkomen.

In hoofdstuk 4 beschrijft ACM de ontvangen informatie van PWN en toetst deze aan het toetsingskader. Hieronder staan de belangrijkste conclusies voor PWN.

Kostenraming
ACM heeft financiële gegevens van PWN ontvangen waaruit blijkt dat PWN een kostenraming voor het jaar 2013 heeft gemaakt die weinig afwijkt van eerdere jaren. PWN verklaart dat zij het protocol[1] gebruikt om de totale kosten te verdelen tussen drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. ACM is echter van mening dat dit protocol, dat uitsluitend is bedoeld om de onderlinge vergelijkbaarheid tussen drinkwaterbedrijven te verbeteren, niet geschikt is om deze verdeling te maken. ACM concludeert daarom dat PWN niet aannemelijk heeft gemaakt dat de drinkwatertarieven alleen de kosten voor drinkwateractiviteiten bevat, zoals vereist in artikel 8 van het Drinkwaterbesluit. Indien PWN inderdaad kosten voor niet-drinkwateractiviteiten betrekt bij het berekenen van de drinkwatertarieven, zijn deze tarieven te hoog vastgesteld en zijn de tarieven die

[1] Protocol Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2012.

PWN in rekening brengt voor niet-drinkwateractiviteiten te laag. ACM vindt het wenselijk dat de kostentoerekening naar drinkwateractiviteiten wordt aangepast conform de bedoeling van de wet.

Totstandkoming van de tarieven

PWN behaalt met de gehanteerde tarieven niet meer inkomsten dan de begrote kosten. Hiermee handelt PWN volgens artikel 9, derde lid van het Drinkwaterbesluit en zijn de tarieven op totaalniveau kostendekkend. Uit het oogpunt van transparantie vindt ACM het wenselijk dat PWN inzicht biedt in de kostendekkendheid op tariefniveau. Gelet op het grote aandeel van gegenereerde inkomsten uit de tarieven voor vastrecht en de levering van drinkwater, ziet ACM vooral het belang om dit inzicht bij deze tarieven te bieden.

Autoriteit Consument & Markt

Inhoudsopgave

Autoriteit Consument & Markt

1 Inleiding

In 2011 is de nieuwe wetgeving voor de drinkwatersector in werking getreden: de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Met de inwerkingtreding van deze wetgeving is het toezicht op de kostendekkendheid en de totstandkoming van de tarieven voor drinkwater geïntroduceerd.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de ILT) houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) heeft daarbij een adviserende taak; de ILT is gehouden bij de uitoefening van het tarieftoezicht advies te vragen aan ACM. Op 1 november 2013 heeft de ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2013.

Deze rapportage bevat het advies over de tarieven van het tariefjaar 2013 van drinkwaterbedrijf PWN. Een vergelijkbare rapportage is opgesteld voor de andere drinkwaterbedrijven.

Ten behoeve van haar advies heeft ACM getoetst of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen op een wijze die voldoet aan eisen die de wet daaraan stelt. ACM heeft zich daarbij gebaseerd op de informatie die de ILT heeft ontvangen van PWN. Daarnaast heeft ACM samen met de ILT een bezoek gebracht aan PWN op 19 december 2013. PWN heeft een toelichting gegeven op haar tarieven en ter onderbouwing een aantal stukken toegezonden. Daarnaast is PWN in de gelegenheid gesteld te reageren op een conceptrapportage.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft ACM de context van dit advies, waaronder het juridisch kader. Deze context is uitgewerkt in een concreet toetsingskader (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de inhoudelijke beoordeling van de tarieven 2013 van PWN beschreven. ACM vat haar oordeel over de tarieven samen in hoofdstuk 5.

2 Context

In dit hoofdstuk beschrijft ACM de wettelijke context waarbinnen de toetsing van de tarieven heeft plaatsgevonden.

2.1 Doelstelling tarieftoezicht

De centrale doelstelling van de drinkwaterwetgeving is de bevordering van de volksgezondheid door de voorziening van drinkwater aan alle consumenten op een maatschappelijk verantwoorde wijze te waarborgen.[2] De wetgever heeft beoogd met de Drinkwaterwet de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de drinkwaterbedrijven te leggen. De rol van de rijksoverheid daarbij is toezichthoudend, voorwaardenscheppend en kaderstellend.[3]

De genoemde doelstelling vertaalt zich in een aantal meer concrete belangen, die met de Drinkwaterwet worden gewaarborgd:

1. het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater
2. het belang van leveringszekerheid en continuïteit van de openbare drinkwatervoorziening
3. het belang van doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening.

Het tarieftoezicht moet worden geplaatst in het kader van het belang van de doelmatigheid van de openbare drinkwatervoorziening. Tegelijkertijd is uit de totstandkominggeschiedenis van de wet duidelijk dat dit belang niet ten koste mag gaan van het belang van een goede kwaliteit van het drinkwater en het belang van leveringszekerheid en continuïteit. Kwaliteit van de drinkwatervoorziening staat voorop en alle kosten die nodig zijn om dat te realiseren, mogen bij de bepaling van het tarief worden meegenomen. Daarbij is opgemerkt dat duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening een kernpunt van de wet is en dat drinkwaterbedrijven voldoende moeten investeren om ook op de lange termijn een goede drinkwatervoorziening te verzekeren.[4]

2.2 Wettelijke context advies ACM

Het wettelijk kader voor het toezicht op de tarieven die drinkwaterbedrijven in rekening brengen voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater wordt gevormd door de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Relevant voor het toezicht op de tarieven zijn de artikelen 10 t/m 13 van de Drinkwaterwet, de artikelen 6 t/m 10 van het Drinkwaterbesluit en de artikelen 5 t/m 7 van de Drinkwaterregeling. Samen vormen deze artikelen het kader waarbinnen de drinkwaterbedrijven hun tarieven kunnen vaststellen.

---

[2] Verwijzing naar memorie van toelichting drinkwaterwet.
[3] Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT) p. 5.
[4] Tweede Kamer, 2006-2007, 30 895, nr. 3 (MvT), p. 30. En: Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 895, D (MvA), p. 16/17.

Autoriteit Consument & Markt

De ILT houdt toezicht op de naleving van deze wetgeving, inclusief de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Volgens artikel 7, tweede lid van de Drinkwaterregeling dient de ILT bij de uitoefening van het toezicht op artikel 12, derde lid van de Drinkwaterwet en paragraaf 2.1 van het Drinkwaterbesluit advies te vragen aan ACM. Op 1 november 2013 heeft de ILT per brief ACM gevraagd advies te geven over de drinkwatertarieven van het tariefjaar 2013.

De centrale elementen van het tarieftoezicht zijn de eisen van kostendekkendheid, transparantie en non-discriminatie van de tarieven, welke beginselsen in de drinkwaterwet zijn vastgelegd. De consument dient als gebonden afnemer te worden beschermd tegen de monopoliepositie van het drinkwaterbedrijf. Door deze monopoliepositie zou het drinkwaterbedrijf tarieven in rekening kunnen brengen die hoger zijn dan noodzakelijk voor een verantwoorde bedrijfsvoering.[5] De tarieven dienen op transparante wijze tot stand te komen en non-discriminatoir te zijn.

2.3 Relevante wetsartikelen

Drinkwaterwet

Artikel 11

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert tarieven die kostendekkend, transparant en niet discriminerend zijn.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf hanteert bij de bepaling van de vermogenskosten die in het tarief mogen worden doorberekend ten hoogste de geldende gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet, vastgesteld krachtens artikel 10, derde lid.
3. De toerekening van de kosten van materiële vaste activa vindt plaats op basis van afschrijvingsmethoden en afschrijvingstermijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald.
4. Als grondslag voor het bepalen van de vermogenskosten, die in het tarief mogen worden doorberekend, geldt de activawaarde, waarbij de materiële vaste activa gewaardeerd worden tegen historische kostprijs.

Artikel 12

1. Uit de begroting van het drinkwaterbedrijf blijkt op welke wijze de kosten, waaronder de vermogenskosten die ten hoogste mogen worden gehanteerd, in het tarief zijn verwerkt.
2. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf brengt jaarlijks voor 1 oktober aan Onze Minister een verslag uit dat inzicht verschaft in de kosten, waaronder de vermogenskosten, die in het voorafgaande kalenderjaar zijn gehanteerd bij het vaststellen van de tarieven voor de levering van drinkwater en het gerealiseerde bedrijfsresultaat over dat jaar. Het verslag dient voorzien te zijn van een goedkeurende verklaring van een registeraccountant. Onze Minister zendt dit verslag voor het einde van het kalenderjaar aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 18 (Amendement Jansen) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 895, nr. 25 (Amendement Van der Staaij)

Autoriteit Consument & Markt

3. Indien uit het verslag, bedoeld in het tweede lid, blijkt dat het gerealiseerde bedrijfsresultaat de voor dat jaar op basis van artikel 11, tweede lid, bepaalde vermogenskosten overschrijdt, draagt de eigenaar van een drinkwaterbedrijf er zorg voor dat die overschrijding wordt gecompenseerd in de tariefstelling voor het daaropvolgende kalenderjaar.

Drinkwaterbesluit

Artikel 8 In tarief door te berekenen kosten

1. Als kosten, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de wet, die ten grondslag liggen aan het tarief, bedoeld in artikel 11 van de wet, worden aangemerkt kosten die zijn of worden gemaakt ten behoeve van de taken, genoemd in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet.
2. De kosten van projecten ten behoeve van de bevordering van een goede drinkwatervoorziening in het buitenland bedragen maximaal 1% van de raming van de omzet, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a.
3. De kosten, bedoeld in het tweede lid, worden in mindering gebracht op de toegestane vermogenskostenvergoeding, volgend uit de vastgestelde vermogenskosten, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de wet.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze van berekening van de vermogenskosten, bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de wet.

Artikel 9. Raming van omzet en kosten

1. De elementen en wijze van berekening van de tarieven, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder b, van de wet, worden gevormd door:
   a. een raming van de met de taken, bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet, te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar;
   b. een raming van de kosten, bedoeld in artikel 8, eerste lid, die worden doorberekend in de drinkwatertarieven.
2. Bij de raming van de kosten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden betrokken:
   a. een in het voorafgaande jaar gerealiseerde verbetering van de kostenefficiëntie;
   b. het verslag met de resultaten van de prestatievergelijking, bedoeld in artikel 43, eerste lid, van de wet
3. Aan het vereiste van kostendekkendheid van het tarief, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de wet, wordt in ieder geval voldaan indien de geraamde omzet uit het tarief niet meer bedraagt dan de som van de geraamde kosten, bedoeld in het eerste lid, onder b.

Artikel 10. Kostenposten en toerekening

1. De eigenaar van een drinkwaterbedrijf publiceert jaarlijks voor 1 december een overzicht van de tarieven die hij in het daarop volgende kalenderjaar voor de beschikbaarstelling en levering van drinkwater in rekening brengt.
2. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt ten minste onderscheid gemaakt in tarieven voor de volgende posten:
   a. aansluitkosten,

Autoriteit Consument & Markt

   b. vastrecht, en
   c. prijs per kubieke meter geleverd drinkwater.
3. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt bij de tarieven aangegeven hoe deze zijn afgeleid uit de door het drinkwaterbedrijf te maken kosten voor de volgende posten:
   a. operationele kosten,
   b. afschrijvingen,
   c. vermogenskosten, en
   d. belastingen.
4. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt inzicht verschaft in de wijze van kostentoerekening voor de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater.

Drinkwaterregeling

Artikel 6. Berekening vermogenskosten

1. De maximaal toegestane vermogenskosten die de eigenaar van een drinkwaterbedrijf mag doorberekenen in het drinkwatertarief worden berekend als het product van de op grond van artikel 10, vierde lid, van het besluit vastgestelde vermogenskostenvergoeding en de activawaarde, bedoeld in artikel 11, vierde lid, van de wet.
2. De activawaarde, bedoeld in het eerste lid, is het gemiddelde van het begrote totaal van de activa per 1 januari en 31 december van het jaar waarvoor de toegestane vermogenskosten worden berekend. Liquide middelen worden niet gerekend tot de activawaarde.

Autoriteit Consument & Markt

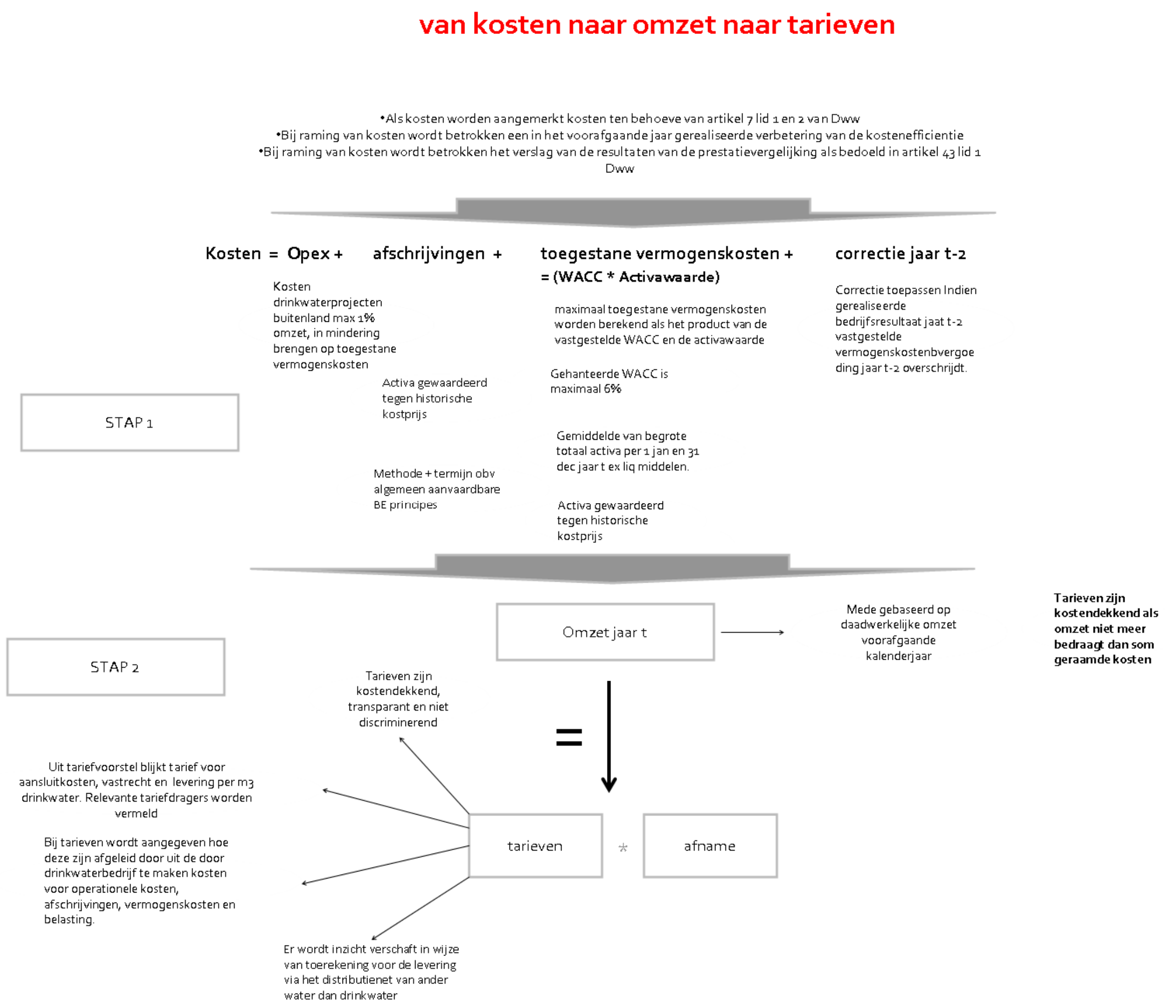
3 Toetsing van drinkwatertarieven

3.1 Inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst ACM ten behoeve van het advies aan de ILT of de drinkwatertarieven tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de bepalingen in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. ACM heeft de wettelijke context van haar adviestaak uitgewerkt in een concreet toetsingskader, waarin twee stappen zijn onderscheiden:

Stap 1: toetsing van de kosten aan de wettelijke bepalingen
Stap 2: toetsing van de totstandkoming van de tarieven aan de wettelijke bepalingen

In het onderstaande schema zijn de onderdelen van deze stappen weergegeven:



Stap 1: toetsing van de kosten

ACM stelt in deze stap vast of de raming van de kosten, die de basis vormen voor de drinkwatertarieven, is opgesteld overeenkomstig de (rand)voorwaarden die de wet daaraan stelt.

ACM stelt bij deze stap vast:

- of het drinkwaterbedrijf aannemelijk maakt dat de begrote kosten die worden doorberekend in de tarieven betrekking hebben op de wettelijke taken zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet (Dwb artikel 8, eerste lid);
- of het drinkwaterbedrijf heeft vastgesteld of zijn kostenefficiëntie is verbeterd en of hij deze verbetering heeft betrokken bij de raming van de kosten (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel a);
- of het drinkwaterbedrijf de resultaten van de prestatievergelijking heeft betrokken bij de raming van de kosten (Dwb artikel 9, tweede lid, onderdeel b)[6];
- of de begrote kosten voor drinkwatervoorziening in het buitenland niet meer dan 1% bedragen van de geraamde omzet en of deze kosten in mindering zijn gebracht op de begrote vermogenskosten (Dwb artikel 8, tweede en derde lid);
- of de afschrijvingskosten voor materiële vaste activa zijn berekend op basis van afschrijvingsmethoden en -termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald (Dww artikel 11, derde lid);
- of de activa gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs (Dww artikel 11, vierde lid);
- of de vermogenskosten die het drinkwaterbedrijf begroot niet meer bedragen dan het product van de door de minister vastgestelde WACC en de begrote activawaarde (Dww artikel 11, tweede lid en Dwr artikel 6, eerste lid);
- of de activawaarde voor dat jaar het gemiddelde is van het begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december (Dwr artikel 6, tweede lid);
- of een eventueel positief verschil tussen bedrijfsresultaat en toegestane vermogenskosten in het jaar t-2 is gecompenseerd in de tarieven voor het jaar t (Dww artikel 12, derde lid)[7].

Stap 2: toetsing van de tarieven

De tweede stap bestaat uit het toetsen of de tarieven zijn berekend volgens de wettelijke eisen.

ACM stelt bij deze stap vast:

- of de raming van de omzet is gebaseerd op de gerealiseerde omzet in het voorafgaande kalenderjaar (DWb artikel 9, eerste lid, onderdeel a);
- of het drinkwaterbedrijf een tarievenoverzicht heeft gepubliceerd waarin tenminste de tarieven voor aansluiting, vastrecht en drinkwater per kubieke meter zijn opgenomen (Dwb artikel 10, tweede lid);

---

[6] Dit is niet van toepassing op de tariefstelling 2013 aangezien de wettelijke prestatievergelijking voor dit tariefjaar nog niet behoefde te worden uitgevoerd.

[7] Dit is niet van toepassing op de tariefstelling 2013 aangezien voor t-2 (i.c. 2011) nog geen norm voor de toegestane WACC is vastgesteld.

- of de tarieven kostendekkend zijn (Dww artikel 11, eerste lid en Dwb, artikel 9, derde lid) en of de tarieven die het drinkwaterbedrijf in rekening brengt voor de wettelijke taken, zijn berekend aan de hand van een begroting van de kosten voor deze taken (DWb artikel 9, eerste lid, onderdeel b);
- of het drinkwaterbedrijf transparant is over de totstandkoming van deze tarieven uit de kosten die hiervoor worden gemaakt, waarbij onderscheid wordt gemaakt in operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen (Dwb artikel 10, derde lid);
- of het overzicht inzicht verschaft in de wijze waarop kosten voor levering van ander water dan drinkwater worden toegerekend (Dwb artikel 10, vierde lid).

ACM acht het aannemelijk dat de tarieven van drinkwaterbedrijven transparant en niet discriminerend zijn (Dww artikel 11, eerste lid), maar toetst dit niet per drinkwaterbedrijf. Op basis van de verkregen informatie is het voor ACM niet na te gaan of de drinkwaterbedrijven transparant zijn over werkelijk alle tarieven die zij hanteren en of zij deze gelijk toepassen in gelijke gevallen.

3.2 Werkwijze

Op basis van het inhoudelijke toetsingskader heeft ACM zich – voor zover de informatie beschikbaar is – een oordeel gevormd over het voorstel van de drinkwatertarieven 2013 door onder andere:

- zich een beeld te vormen over de activiteiten en kenmerken van het drinkwaterbedrijf en het concern waarbinnen het drinkwaterbedrijf zich bevindt;
- kennis te nemen van de door het drinkwaterbedrijf uitgevoerde analyse van de gerealiseerde kostenefficiëntie;
- te beoordelen of de door het drinkwaterbedrijf gemaakte schattingen in de kostenramingen redelijk zijn, inclusief de wijze waarop de gerealiseerde kostenefficiëntie daarin is betrokken;
- te beoordelen of de toerekening van kosten aan de in de wet voorgeschreven tariefgroepen in lijn is met de omzet van het voorgaand jaar en na te gaan of de tariefberekeningen rekenkundig kloppen;
- kennis te nemen van de gerealiseerde gegevens uit het bedrijfsverslag en van de (strekking van de) daarbij afgegeven controleverklaring. Indien relevant heeft ACM kennis genomen van bevindingen/beperkingen van de accountant en heeft ACM deze meegenomen in haar beoordeling van de tarieven;
- de gemaakte schattingen in de tariefsopbouw te vergelijken met de gerealiseerde gegevens uit het bedrijfsverslag en het jaarverslag.

Autoriteit Consument & Markt

4 Totstandkoming van de drinkwatertarieven van PWN

4.1 Betrokken informatie en proces

In september 2013 heeft ACM voor de toetsing van de drinkwatertarieven 2013 de volgende informatie over PWN van de ILT ontvangen:

- "Tariefsopbouw 2013", gedateerd 11 december 2012, hierna te noemen: tariefsopbouw 2013;
- "Bedrijfsverslag 2011", gedateerd 14 november 2012, hierna te noemen: bedrijfsverslag 2011. Dit document is voorzien van een goedkeurende controleverklaring van een externe accountant.

De tariefsopbouw 2013 en het bedrijfsverslag 2011 beschrijft ACM in 4.2

Op 19 december 2013 heeft ACM samen met de ILT een bezoek gebracht aan PWN. Tijdens dit bezoek heeft PWN een toelichting gegeven op bovengenoemde documenten door uitleg te geven over:

- De wijze waarop PWN de totale kosten verdeelt over drinkwater en niet-drinkwater activiteiten;
- De wijze waarop PWN een begroting opstelt;
- De wijze waarop PWN haar drinkwaterkosten vertaalt naar drinkwatertarieven.

PWN heeft naar aanleiding van dit bezoek additionele informatie naar de ILT opgestuurd. Deze informatie ziet op de begroting 2013 en de wijze waarop deze wordt opgesteld, daarnaast geven deze stukken een toelichting op de tarieven. Tot slot zijn er nog extra vragen gesteld aan PWN, hierop heeft PWN wederom informatie naar de ILT opgestuurd. Voor zover de additionele informatie is gebruikt bij het opstellen van dit advies, is dit aangegeven in voetnoten.

ACM heeft een conceptadvies opgesteld en op 25 maart 2014 via de ILT aan PWN toegestuurd. PWN is op die wijze in de gelegenheid gesteld om te reageren op vragen en voorlopige conclusies van ACM in het conceptadvies. In haar reactie van 23 april 2014 heeft PWN aanvullende informatie toegestuurd.

4.2 Algemeen beeld tariefsopbouw 2013 en bedrijfsverslag 2011

De tariefsopbouw 2013 betreft een overzicht van kosten, opbrengsten, tarieven en het aantal administratieve aansluitingen en kubieke meters te leveren drinkwater. Bij de tariefsopbouw zelf is geen toelichting opgenomen over de totstandkoming van alle cijfermatige elementen.

De <u>kosten</u>, weergegeven in miljoenen euro's, zijn uitgesplitst in de componenten operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen. De totale kosten, ingedeeld in de genoemde kostencomponenten, zijn uitgedrukt in achtereenvolgens 'kosten per aansluiting' en 'kosten per kubieke meter'. De tariefsopbouw 2013 geeft tevens de begrote vermogenskosten als percentage van het balanstotaal weer, te weten: 3,5%.

Autoriteit
Consument & Markt

De opbrengsten zijn uitgesplitst in 'opbrengsten uit drinkwateractiviteiten', 'opbrengsten ander water' en 'opbrengsten overige niet-drinkwateractiviteiten'. PWN heeft in het segment 'huishoudelijk gebruik' de volgende tariefsoorten weergegeven: 'aansluittarief' en 'vastrecht' (beide per aansluiting), 'prijs geleverd drinkwater per kubieke meter' en 'prijs geleverd drinkwater onbemeterd'. Ook heeft PWN het totaal gemiddeld aantal administratieve aansluitingen en de totaal aantal te leveren kubieke meters drinkwater vermeld.

PWN geeft aan dat de definities en uitgangspunten uit het Protocol Prestatievergelijking drinkwaterbedrijven 2012[8] (hierna: protocol) zijn toegepast bij het opstellen van de tariefsopbouw 2013. Bij de tariefsopbouw 2013 is een accountantsverklaring geen verplichting. Echter een dergelijke verklaring kan aantonen dat het protocol ook daadwerkelijk is toegepast en hoe het bedrijf invulling heeft gegeven aan het protocol.

Alleen op basis van de tariefsopbouw 2013 is de juistheid en redelijkheid van de schattingen en de naleving van het wettelijk kader niet volledig te beoordelen. Een oordeel over de totstandkoming van de tarieven dient derhalve te worden gebaseerd op het samenstel van de diverse stukken waarnaar PWN verwijst in de tariefsopbouw 2013, de aanvullende documenten die PWN heeft opgestuurd en de toelichting tijdens het bezoek.

Het bedrijfsverslag 2011 omvat een overzicht van de in 2011 gerealiseerde kosten en opbrengsten en een vergelijking tussen de toegestane en de gerealiseerde vermogenskosten. Het bedrijfsverslag 2011 is voorzien van een goedkeurende controleverklaring van een externe accountant. In deze verklaring meldt de accountant dat hij van oordeel is dat het bedrijfsverslag 2011 is opgemaakt in overeenstemming met het protocol en de 'invulinstructie Bedrijfsverslag Drinkwaterbedrijven'.
Het is ACM niet bekend welke interpretaties de accountant van PWN bij de totstandkoming van zijn oordeel had en of deze overeenstemmen met die van accountants van andere drinkwaterbedrijven. Desgevraagd geeft PWN aan dat bij het opstellen van het bedrijfsverslag 2011 overleg is geweest tussen verschillende accountantskantoren om de verklaring af te stemmen. PWN beschikt niet over informatie over de gehanteerde interpretaties. ACM heeft geconstateerd dat (de invul- en auditinstructie van) het protocol ruimte laat voor interpretatie, zoals bij het elimineren van kosten voor niet-drinkwateractiviteiten. ACM had graag de interpretatie van de account in het bijzonder bij dit onderwerp willen betrekken bij haar advies aan ILT, maar ACM beschikt niet over deze informatie.

In onderstaande tabel worden de kosten en opbrengsten die PWN voor 2013 heeft begroot vergeleken met die in 2012. Daarnaast wordt de begroting voor 2013 vergeleken met de realisaties in 2011 op basis van het bedrijfsverslag. De begrote totale kosten en opbrengsten voor het jaar 2013 zijn hoger dan die van 2012. Dit komt door de hogere operationele kosten en afschrijvingen. De begrote opbrengsten in 2013 zijn ook hoger dan de gerealiseerde cijfers in 2011 op basis van het bedrijfsverslag 2011. Alle kosten zijn in 2013 hoger begroot dan de realisatie in 2011, behalve de

[8] Dit protocol heeft tot doel om op objectieve wijze de prestaties van de drinkwaterbedrijven te meten en te vergelijken. Het protocol is door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (I&M). Het protocol bevat een gedetailleerde uitwerking van de wijze waarop de prestatievergelijking uitgevoerd dient te worden.

belastingen. Op basis van de tariefsopbouw 2013 wordt niet duidelijk, waarom bepaalde kosten dalen en andere stijgen. Uit het bedrijfsverslag 2011 blijkt eveneens niet wat de ratio is achter de verwachte kostenveranderingen. Op basis van de additionele informatie is meer inzicht verkregen welke in de volgende paragrafen wordt toegelicht en meegenomen in het advies. In 4.3 gaat ACM nader in op de ontwikkeling van de opbrengsten en individuele kostenposten op basis van de aanvullende informatie.

Drinkwateractiviteiten in EUR mln	**Begroting 2013**	**Begroting 2012**	**Realisatie 2011**	**Afwijking begroting 2013 t.o.v. 2012**	**Afwijking begroting 2013 t.o.v. realisatie 2011**
Opbrengsten	174,40	168,60	165,00	3,4%	5,7%
Operationele kosten	116,80	111,20	111,00	5,0%	5,2%
Afschrijvingen	33,70	30,50	29,00	10,5%	16,2%
Vermogenskosten	25,50	26,20	22,00	-2,7%	15,9%
Belastingen	0,70	0,70	3,00	-	-76,7%
Totale kosten	176,70	168,60	166,00	4,8%	6,4%
Kosten buitenlandse (MDG) activiteiten 1% regeling	0,65	0,80	0,80	-18,8%	-18,8%
Gemiddeld balanstotaal (activa waarde)	745,15	666,80	667,00	11,8%	11,7%
WACC (als % van de activa waarde)	3,50%	4,00%	3,30%	-12,50%	6,2%

Tabel: overzicht begrotingen en realisatie drinkwaterkosten en opbrengsten

In onderstaande tabel worden de tarieven 2013 vergeleken met de tarieven 2012. Daarnaast worden de tarieven 2011 weergegeven. Het aansluittarief en het tarief voor vastrecht zijn gestegen; het vastrecht met 6,6%. Het tarief voor verbruik is gedaald met 1%. De begrote opbrengsten (zie bovenstaande tabel) zijn van 2013 op 2012 gestegen met 3,4%.Op basis van de tariefsopbouw 2013 wordt niet duidelijk waarom sommige tarieven stijgen en andere dalen. Op basis van de additionele informatie is meer inzicht verkregen welke in de volgende paragrafen wordt toegelicht en meegenomen in het advies. In 4.4. gaat ACM verder in op de totstandkoming van de tarieven op basis van deze aanvullende informatie.

Tarieven in EUR excl. Belasting en BTW	2013	2012	2011	Afwijking 2013 tov 2012
Aansluittarief	638,00	626,00	-	+1,9%
Vastrecht (per aansluiting)	55,36	51,95	47,83	+6,6%
Verbruik per m3	1,208	1,22	1,24	-1,0%
Onbemeterd	-	-	-	

Tabel: drinkwatertarieven in de jaren 2011 tot en met 2013

Autoriteit Consument & Markt

4.3 Toetsing van de kosten (stap 1)

Begrotingsmethodiek

Tijdens het bedrijfsbezoek heeft PWN het volgende toegelicht over de begrotingsmethodiek: In april/ begin mei ontvangen alle sectoren (drinkwater, klant&markt en natuur) een kaderbrief. Deze sectoren dienen eind mei hun wensen in, rekening houdend met de kaderbrief. De afdeling economische zaken verzamelt alle informatie van de sectoren en maakt een aantal tariefscenario's, welke uitmonden in een speerpuntendocument. Dit speerpuntendocument gaat weer terug naar sectoren en de stafafdelingen. De stafafdelingen zijn verantwoordelijk voor mensen en middelen en de financiën. Zij leveren op hun beurt input voor het beleidsplan voor het komende jaar. Het beleidsplan is in september compleet. Ten tijde van het opstellen van het beleidsplan zijn de halfjaarcijfers bekend en is er een prognose gemaakt voor de resterende deel van het jaar.

Aansluiting op begroting 2013

PWN heeft zowel haar beleidsplan 2013 als haar beleidsplan 2014 toegezonden.[9] In beide documenten staat de begroting 2013 van PWN. Echter de begroting 2013 verschilt per beleidsplan. De begrotingen 2013 komen niet (exact) overeen. ACM gaat in dit hoofdstuk uit van de begroting 2013 waarvan het totaal aansluit bij de tariefsopbouw 2013. Dit is de begroting uit het beleidsplan 2013 uit bijlage 1 (meerjarenraming 2012-2016). PWN maakt in de kostenraming geen onderscheid tussen drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten. PWN geeft aan dat nagenoeg alle activiteiten van PWN (behalve de activiteiten in dochtervennootschappen) dienstbaar zijn aan de drinkwatervoorziening, en dat er op basis van de definitie in het protocol onderscheid wordt gemaakt tussen drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten. Zo worden bijvoorbeeld activiteiten ten aanzien van natuur- en recreatiegebieden als niet-drinkwateractiviteiten beschouwd.. PWN heeft haar andere activiteiten (waaronder exploitatie van campings en vermarkten van innovaties) ondergebracht in aparte dochtervennootschappen met een gescheiden administratie, en worden derhalve niet meegerekend tot drinkwateractiviteiten.

ACM heeft geen aansluiting kunnen maken tussen de meerjarenbegroting en de tariefsopbouw. De kostenraming voor het jaar 2013 in de meerjarenbegroting (inclusief bedrijfsresultaat) bedraagt in totaal EUR 185,6 mln voor de drinkwater- en niet-drinkwateractiviteiten samen. Volgens het protocol zijn de kosten voor niet-drinkwateractiviteiten gelijk aan de opbrengsten hierbij. In de tariefsopbouw 2013 zijn de niet-drinkwateropbrengsten geraamd op EUR 11,2 mln. De kostenraming voor drinkwateractiviteiten bedraagt dan EUR 174,4 mln. Het bedrag uit de tariefsopbouw 2013 bedraagt echter EUR 176,6 mln. PWN verklaart dit verschil (EUR 2,2 mln) doordat in de tariefsopbouw 2013 een andere prognose is gehanteerd dan in het beleidsplan.

ACM maakt uit het voorgaande op dat PWN bij het ramen van de kosten voor het jaar 2013 rekening heeft gehouden met de realisaties tot de eerste helft van 2012. Artikel 9, eerste lid van het Drinkwaterbesluit schrijft voor dat bij de raming van de omzet voor het jaar 2013 gebruik dient te worden gemaakt van de realisaties in het jaar 2011. De begrote omzet volgt echter de begrote kosten. Dientengevolge dienen de kosten ook mede gebaseerd te zijn op de realisaties in het jaar

[9] Documenten: "Beleidsplan 2013", 28 november 2012 en "Beleidsplan 2014", 28 oktober 2013.

2011. De kosten over opeenvolgende jaren zijn vergelijkbaar, wat tevens blijkt uit de kosten in het bedrijfsverslag 2011 en de begrote kosten voor het jaar 2013, die grotendeels gebaseerd zijn op realisaties in het jaar 2012. ACM stelt vast dat PWN (indirect) de realisaties over het jaar 2011 heeft meegenomen om de begroting voor het jaar 2013 te bepalen, omdat de realisaties tot de eerste helft van 2012 hiervoor zijn gebruikt. ACM concludeert hiermee dat PWN voldoet aan het vereiste in artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit. Dit blijkt ook uit de analyse in 4.4.

Toetsing specifieke kostenonderdelen

Indeling kosten
De kostenraming voor 2013 van PWN voor drinkwateractiviteiten is ingedeeld in: operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen. Dit is conform het vereiste in artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit.

Kostenefficiëntie
ACM beschikt niet over gegevens van behaalde kostenefficiëntie van PWN in het jaar 2011. Desgevraagd heeft PWN aangegeven dat er in de begroting 2011 een inspanningsverplichting is opgenomen voor een efficiëntieverbetering van EUR 4,5 mln. PWN geeft aan dat deze efficiëntieverbetering door diverse sectoren is gerealiseerd. PWN geeft niet aan of dit ook daadwerkelijk door PWN is gerealiseerd en hoe deze efficiëntieverbetering is vertaald naar de kostenraming voor het jaar 2013. Tijdens het bedrijfsbezoek heeft PWN toegelicht dat zij de komende jaren meer moet investeren om de kwaliteit van haar dienstverlening hoog te houden. Dit leidt ertoe dat de komende jaren de tarieven zullen stijgen met inflatie. In de kaderbrief 2014 van PWN staat hierover het volgende aangegeven:
"Ons beleid is er in principe op gericht om de kostentoename als gevolg van de inflatie te compenseren door efficiencyverbeteringen hoewel hiermee op een bepaald moment natuurlijk de grens wordt bereikt. Als gevolg van de stijging van de kapitaalslasten door de benodigde investeringen om onze drinkwatervoorziening op peil te houden en de verscherpte eisen van de banken aan onze financiële ratio's (o.a. de solvabiliteit) kunnen we dit beleid de komende twee jaar nog niet realiseren."
ACM meent dat PWN strikt genomen niet voldoet aan artikel 9, tweede lid van het Drinkwaterbesluit. ACM vindt het logisch dat in tijden van meer investeringen de kosten niet hoeven te dalen. ACM heeft echter geconstateerd dat PWN wel streeft naar efficiencyverbeteringen. ACM gaat er daarom vanuit dat met dit beleid de betreffende investeringen op een doelmatige wijze zullen worden gemaakt.

Niet-drinkwatergerelateerde activiteiten
In de tariefsopbouw 2013 zijn de niet-drinkwatergerelateerde opbrengsten geraamd op EUR 11,2 mln. Dit is circa 6% van de totale begrote opbrengsten van PWN[10]. Uit de onderbouwing van de geraamde kosten en de activa ('balanstotaal') 2013 kan ACM niet opmaken op welke wijze de kosten

[10] De totale omzet bedraagt EUR 186 mln (174,4 + 11,2) hiervan bedraagt de niet-drinkwateropbrengst EUR 11,2 mln (Bron: tariefsopbouw 2013).

Autoriteit Consument & Markt

en activa van drinkwateractiviteiten zijn afgeleid uit de totale kosten en activa van PWN. Zo lijken de afschrijvingskosten meer dan evenredig te zijn toegerekend aan drinkwateractiviteiten[11], terwijl denkbaar is dat de activa ook voor overige activiteiten worden gebruikt. In dat geval zou logisch zijn dat de activa voor een groter deel aan deze andere activiteiten worden toegerekend. Dit blijkt niet uit de tariefsopbouw 2013 en evenmin uit de ontvangen beleidsplannen. In deze overzichten is geen splitsing aangebracht in de begrote kosten. Desgevraagd geeft PWN aan dat de activa voor niet-drinkwateractiviteiten rechtstreeks worden toegerekend aan de niet-drinkwateractiviteiten, en dat het hier gaat om een relatief klein aandeel. ACM heeft hiervoor geen nadere onderbouwing ontvangen. Op basis van de investeringen in de jaren 2011-2013 constateert ACM dat circa 15% van de investeringen niet-drinkwateractiviteiten betreffen. ACM vermoedt dat de activa voor niet-drinkwateractiviteiten een dergelijk aandeel hebben op het totaal.

De vraag of de kosten die PWN in haar tariefsopbouw 2013 heeft opgenomen alleen de drinkwateractiviteiten betreffen, kan op basis van de tariefsopbouw zelf en de daarbij verstrekte toelichting niet worden beantwoord. PWN stelt in de toelichting bij de tariefsopbouw 2013 dat deze tariefsopbouw is opgesteld overeenkomstig het protocol, dat onder meer richtlijnen bevat voor de splitsing van totale kosten in drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. Het protocol geeft aan dat eventuele kosten van niet-drinkwateractiviteiten die niet worden gedekt met de opbrengsten, als kosten worden aangemerkt voor drinkwateractiviteiten. ACM heeft niet kunnen vaststellen of hierdoor kosten voor niet-drinkwateractiviteiten zijn verschoven naar drinkwateractiviteiten.

Daarnaast is de toepassing van het protocol bij de tariefsopbouw 2013 niet gevalideerd door een externe accountant. De externe accountant heeft wel verklaard dat het bedrijfsverslag 2011 is opgesteld in overeenstemming met het protocol. PWN geeft desgevraagd aan dat de tariefsopbouw 2013 ook conform de uitgangspunten van het bedrijfsverslag 2011 en daarmee het protocol is opgesteld.

ACM heeft niet kunnen vaststellen of door het gebruik van het protocol kosten voor niet-drinkwateractiviteiten zijn verschoven naar drinkwateractiviteiten. ACM concludeert daarom dat PWN niet (voldoende) aannemelijk heeft gemaakt dat geraamde activa, kosten en omzet uitsluitend betrekking hebben op de drinkwateractiviteiten zoals vermeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet.

In aanvulling op de beschrijving van de ontwikkeling in kostensoorten zet ACM hieronder ook haar bevindingen uiteen ten aanzien zien van de scheiding van drinkwater en niet-drinkwateractiviteiten. Deze bevindingen leiden niet tot een andere conclusie dan hierboven uiteengezet, maar geven meer inzicht in de analyse van ACM.

Operationele kosten

Volgens het bedrijfsverslag 2011 bedroegen de operationele kosten in 2011 EUR 111 mln. In de tariefsopbouw 2012 zijn de operationele kosten begroot op EUR 111,2 mln, vrijwel gelijk aan de realisatie 2011. PWN begroot de operationele kosten in de tariefsopbouw 2013 op EUR 116,8 mln

[11] Zie ook het kopje *Afschrijvingen en waardering materiële vaste activa* verderop.

hetgeen 5% hoger is dan de tariefsopbouw 2012. ACM heeft PWN gevraagd om een aansluiting te maken tussen de kostenraming van EUR 116,8 mln en de begroting uit het beleidsplan. PWN heeft de aansluiting gemaakt door uit te gaan van de totale operationele kosten van EUR 125,6 mln (inkoop water: EUR 27,8 mln, personeel: EUR 38,1 mln en overige kosten: EUR 59,7 mln). Op deze post zijn de volgende bedragen in mindering gebracht: belasting: EUR 0,6 mln, opbrengsten Natuur & Recreatie: EUR 2,3 mln en opbrengsten overig (niet-drinkwater): EUR 5,8 mln. Het resultaat hiervan bedraagt EUR 116,8 mln en komt overeen met de tariefsopbouw. PWN merkt op dat de tariefsopbouw 2013 op een andere prognose is gebaseerd dan de begroting uit het beleidsplan. ACM heeft geconstateerd dat deze bedragen grotendeels overeenkomen met het beleidsplan. ACM constateert echter wel een verschil in de belastingen. In de tariefsopbouw 2013 wordt uitgegaan van EUR 0,7 mln terwijl hier wordt uitgegaan van EUR 0,6 mln.

PWN geeft geen uitleg over de verwachte stijging van de operationele kosten. Wel geeft zij aan meer kosten te maken voor eigen personeel en minder voor externe kosten. Desgevraagd geeft PWN verder aan dat de stijging wordt veroorzaakt doordat de incassokosten en –opbrengsten in 2012 op een andere manier zijn opgenomen in de financiële verantwoording ten behoeve van het protocol dan de jaren daarvoor. Tot 2012 werden kosten en opbrengsten apart opgenomen, vanaf 2012 is dat een gesaldeerde post. ACM had bij het nieuwe systeem van salderen een verlaging van de kosten verwacht.

Afschrijvingen en waardering materiële vaste activa

PWN begroot de afschrijvingen in 2013 op EUR 33,7 mln. De begroting van de afschrijvingskosten 2013 is hoger dan de afschrijvingen uit het bedrijfsverslag 2011 (EUR 29 mln) en veel lager dan de afschrijvingen uit het jaarverslag 2011 (EUR 43,7 mln). Desgevraagd legt PWN uit dat de afschrijvingen uit het jaarverslag de geconsolideerde afschrijvingen betreffen. De afschrijvingen van EUR 33,7 mln betreffen de vennootschappelijke afschrijvingen van PWN.
Het bedrag van EUR 33,7 mln vindt niet exact aansluiting op de cijfers uit de begroting in het beleidsplan, zijnde EUR 34,1 mln. ACM merkt op dat dit verschil (EUR 0,4 mln; 1% van de totale afschrijvingen) niet door PWN is verklaard en vermoedelijk komt doordat voor de tariefsopbouw 2013 een andere prognose is gehanteerd (gelet op de reactie op andere onderdelen). ACM had een groter verschil verwacht met als oorzaak een toerekening naar niet-drinkwateractiviteiten gelet op het feit dat 6% van de opbrengsten zijn toegerekend aan niet-drinkwateractiviteiten.

Uit de tariefsopbouw 2013 blijkt dat PWN haar materiële vaste activa waardeert tegen de historische kostprijs. In de toelichting bij de tariefsopbouw 2013 wordt verwezen naar het protocol. Het protocol gaat bij deze waardering uit van het jaarverslag tenzij niet is gewaardeerd tegen historische kostprijs. Uit het jaarverslag blijkt dat PWN haar materiële vaste activa waardeert tegen de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. De afschrijvingen worden gebaseerd op de geschatte economische levensduur en worden berekend op basis van een vast percentage van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Aangezien PWN in de tariefsopbouw 2013 de grondslagen hanteert uit het jaarverslag, constateert ACM dat de berekening van materiële vaste activa en afschrijvingen in tariefsopbouw 2013 van PWN in overeenstemming is met artikel 11, derde en vierde lid van de Drinkwaterwet.

Autoriteit Consument & Markt

Vermogenskosten
PWN begroot de vermogenskosten in 2013 op EUR 25,5 mln en de kosten voor "MDG activiteiten" (drinkwaterprojecten in het buitenland) op EUR 0,65 mln. ACM constateert dat de raming van laatstgenoemde kosten vergelijkbaar is met de realisatie in 2011 (EUR 0,8 mln)[12] en dat de verhouding van deze kosten ten opzichte van de omzet uit drinkwateractiviteiten (0,4%) onder het wettelijke maximum van 1% voor dergelijke kosten ligt. PWN handelt hiermee conform artikel 8, tweede en derde lid van het Drinkwaterbesluit.

De begrote vermogenskosten ter grootte van EUR 25,5 mln bedragen 3,5% van het door PWN bepaalde gemiddelde balanstotaal, hetgeen onder het maximum ligt dat de Minister heeft vastgesteld. PWN handelt hiermee conform artikel 11, tweede lid van de Drinkwaterwet en artikel 6, eerste lid van de Drinkwaterregeling.

Het gemiddelde balanstotaal 2013 als bedoeld in artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling, bedraagt volgens PWN EUR 745,15 mln. Uit de tariefsopbouw 2013 kan ACM niet afleiden hoe het gemiddelde balanstotaal is bepaald en hoe dit samenhangt met de begroting uit het beleidsplan. ACM heeft een vergelijking gemaakt met het balanstotaal uit het jaarverslag, maar is door PWN erop geattendeerd dat deze cijfers geconsolideerd zijn en zich derhalve niet lenen voor een vergelijking met het gemiddelde balanstotaal uit de tariefsopbouw 2013. De balanstotalen uit het bedrijfsverslag 2011 samen met de mutaties in de jaren 2012 en 2013 lenen zich echter wel voor deze vergelijking. De balanstotalen uit het jaarverslag 2011 bedragen EUR 656 mln (1 januari) en EUR 679 mln (31 december) met een gemiddeld balanstotaal van EUR 667 mln. PWN geeft aan dat de afschrijvingen in de jaren 2012 en 2013 resp. EUR 35,1 mln en EUR 34,1 mln bedragen. De investeringen bedragen in deze jaren respectievelijk EUR 66 mln en EUR 63,1 mln. ACM heeft geconstateerd dat deze bedragen niet overeenkomen met de bedragen uit het beleidsplan. Voorst geven deze mutaties andere resultaten dan uit de tariefsopbouw 2013: EUR 710 mln[13] (1 december 2013) en EUR 739 mln[14] (31 december 2013) met een gemiddeld balanstotaal van EUR 725 mln. Het verschil met het tariefsopbouw 2013 bedraagt circa EUR 20 mln hetgeen ongeveer 3% is van het gemiddelde balanstotaal. ACM kan dit verschil niet verklaren. ACM acht het daarom niet aannemelijk dat het gemiddelde balanstotaal het gemiddelde is van de begrote totaal van de activa op 1 januari en 31 december 2013, conform artikel 6, tweede lid van de Drinkwaterregeling.

In het beleidsplan zijn de vermogenskosten begroot op EUR 25,5 mln. Dit komt exact overeen met de vermogenskosten uit de tariefsopbouw 2013. Het beleidsplan ziet echter ook op niet-drinkwateractiviteiten. PWN geeft aan dat de vermogenskosten worden toegerekend op basis van de activaverdeling van de betreffende activiteiten. Volgens deze redenering zou dan een deel van deze vermogenskosten niet in de tariefsopbouw 2013 terecht moeten komen, omdat uit het beleidsplan blijkt dat er ook activa zijn die geen drinkwateractiviteiten betreffen. ACM constateert dat dit niet heeft

---

[12] Bron: Bedrijfsverslag 2011, 9 november 2012
[13] Berekening: eindbalans 2011 + mutatie 2012: 679 + 66 – 35,1= EUR 710 mln.
[14] Berekening: beginbalans 2013 + mutatie 2013: 710 + 63,1 – 34,1= EUR 739 mln.

plaatsgevonden.

Belastingen

Uit de vermelding van de begrote kosten blijkt in 2013 ten opzichte van 2011 een daling van de belastingen, als gevolg van de afschaffing in 2012 van de grondwaterbelasting. Deze daling is ingezet in het jaar 2012 en is ten opzichte van 2012 ongewijzigd. In het beleidsplan zijn geen bedragen voor belastingen opgenomen. Desgevraagd geeft PWN hiervoor als verklaring dat dit bedrag lager is dan EUR 0,5 mln, namelijk EUR 0,24 mln, en dat het vanwege de afronding naar beneden nihil bedraagt. ACM vindt deze verklaring merkwaardig vanwege twee redenen. PWN heeft ten eerste een bedrag van EUR 0,7 mln opgenomen als kosten aan belastingen in de tariefsopbouw 2013 en geen EUR 0,24 mln. ACM constateert dat PWN tegenstrijdige opgaven verstrekt. Daarnaast heeft ACM geconstateerd dat in het beleidsplan verschillende posten apart zijn opgenomen met een bedrag lager dan EUR 0,5 mln en zelfs lager dan EUR 0,24 mln die wel apart inzichtelijk zijn gemaakt. ACM vindt dat PWN ook bij dit antwoord niet consistent is. PWN heeft verder aangegeven dat de kosten aan belastingen voornamelijk bestaan uit grondwaterheffing welke in zijn geheel toe te rekenen zijn naar drinkwateractiviteiten.

4.4 Toetsing van de tarieven (stap 2)

Opbrengsten

De opbrengsten als vermeld in de tariefsopbouw 2013 bestaan uit ‘opbrengsten uit drinkwateractiviteiten’ (EUR 174,4 mln) en ‘opbrengsten overige niet-drinkwateractiviteiten’ (EUR 11,2 mln). In de tariefsopbouw 2013 geeft PWN aan geen opbrengsten voor ‘ander water’ te hebben. Desgevraagd bevestigt PWN geen werkzaamheden te verrichten voor ‘ander water’, en derhalve geen kosten maakt voor ‘ander water’. ACM concludeert dat PWN voldoet aan artikel 10, vierde lid van het Drinkwaterbesluit. In dit artikel wordt voorgeschreven dat het drinkwaterbedrijf inzicht verschaft in de toerekening van kosten aan de levering via het distributienet van ander water dan drinkwater.

Zoals ook eerder geconstateerd zijn de begrote opbrengsten voor drinkwater (EUR 174,4 mln) niet gelijk aan de kostenraming voor drinkwater (EUR 176,7 mln). Aangezien de geraamde omzet niet meer bedraagt dan de kosten, constateert ACM dat PWN in overeenstemming handelt met artikel 9, derde lid, van het Drinkwaterbesluit. PWN heeft voorts inzichtelijk gemaakt hoe de begrote opbrengst voor drinkwater aansluit op de drinkwatertarieven (zie onderstaande tabel).[15] Uit deze cijfers blijkt dat 95% van de drinkwater opbrengsten van PWN worden gerealiseerd door de tarieven voor vastrecht en verbruik.

[15] Bron: Exceldocument “P&Q”, januari 2014

Autoriteit Consument & Markt

Begroting Opbrengsten Drinkwater	Bedrag in EUR
Vastrecht	46.999.199
Verbruik	118.940.873
Subtotaal	*165.940.073*
Brandkranen	1.078.000
DVO WRK	6.968.812
Verplaatsen wegnemen aansluitingen	441.188
Subtotaal	*8.488.000*
Totaal	***174.428.073***

Tabel: Begroting opbrengsten drinkwater PWN 2013

Tarief- en afzetsystematiek

In de tariefsopbouw 2013 maakt PWN inzichtelijk welke kosten (operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen) zij maakt voor de tarieven. Zoals in 4.3 beschreven handelt daarmee PWN conform artikel 10, derde lid van het Drinkwaterbesluit. Voor het inzicht in de totstandkoming van de individuele tarieven zou het drinkwaterbedrijf bij de tarieven dienen aan te geven hoe deze zijn afgeleid uit de te maken operationele kosten, afschrijvingen, vermogenskosten en belastingen voor deze tarieven. Daarmee toont zij inzicht of het tarief in redelijke verhouding staat tot de kosten.

PWN heeft tijdens het bezoek haar tariefsystematiek toegelicht. Het drinkwaterbedrijf volgt momenteel enkele uitgangspunten (zie volgende alinea's) die leidend zijn bij het vaststellen van de tarieven. Deze uitgangspunten betreffen echter alleen wijzigingen in de tarieven ten opzichte van de voorgaande jaren. Tijdens het bedrijfsbezoek maakte PWN duidelijk dat zij momenteel werkt aan een kostenmodel dat inzicht moet bieden in de wijze waarop de tarieven tot stand komen uit de begrote kosten. PWN verwacht dat dit kostenmodel in 2014 gereed is.

PWN streeft er op de eerste plaats naar de tarieven maximaal met de inflatie te laten stijgen. Daarnaast wil PWN de solvabiliteit, dat is het aandeel eigen vermogen van het totaal vermogen, geleidelijk laten stijgen naar 30%. Dit is een niveau dat volgens het drinkwaterbedrijf noodzakelijk is om de komende jaren de geplande investeringen te kunnen uitvoeren. Op de derde plaats houdt PWN het kwaliteitsniveau zoals dat geformuleerd is in het Ondernemingsplan scherp in de gaten. Tariefsaanpassing met alleen de inflatie kan wel wenselijk zijn, zo geeft PWN aan, maar het moet ook haalbaar zijn gezien de beleidsdoelstellingen.

PWN geeft aan dat de tarieven voor kleinverbruikers in 2013 ten opzichte van 2012 inderdaad maximaal met 2%, zijnde de inflatie, zijn gestegen. Uit het Beleidsplan 2013 van PWN volgt dat deze verhoging van 2% wordt toegepast op de gemiddelde rekening voor een gemiddeld huishouden. In het beleidsplan staat bovendien dat de PWN ervoor kiest deze tariefsaanpassing te realiseren door alleen het vastrecht te verhogen. Die keuze heeft te maken met de wens van PWN om de verhouding tussen het variabele tarief en het tarief voor vastrecht beter overeen te laten komen met

andere drinkwaterbedrijven. Uit de ontvangen informatie is het ACM niet duidelijk welke verhouding tussen het vastrecht en het variabele tarief PWN precies nastreeft. Volgens het Beleidsplan wordt het vastrecht voor kleinverbruikers verhoogd met ongeveer 6,6% en voor zakelijke afnemers met gemiddeld 5%.

ACM constateert dat het variabele tarief voor verbruik gedaald is met circa 1% ten opzichte van 2012. Deze daling wordt in het Beleidsplan grotendeels verklaard doordat PWN ervoor kiest de afschaffing van de grondwaterbelasting ten goede te laten komen aan het verbruikstarief. Het verbruikstarief is daardoor met circa EUR 0,01 per kubieke meter gedaald, wat overeenkomt met 0,82% ten opzichte van 2012. Desgevraagd geeft PWN aan dat de overige daling van het verbruikstarief is veroorzaakt door de teruggaaf van de grondwaterbelasting. Omdat de afschaffing van de grondwaterbelasting laat in het jaar bekend werd, heeft PWN dit in twee opeenvolgende tariefjaren verwerkt.

Uit het beleidsplan blijkt voorts dat PWN bij de begroting van de omzet voor 2013 is uitgegaan van het resultaat tot en met juni 2012. Op grond hiervan constateert ACM dat PWN hiermee in lijn handelt met artikel 9, eerste lid, onderdeel a van het Drinkwaterbesluit. Dit artikel schrijft voor dat bij de raming van de omzet voor het jaar 2013 gebruik dient te worden gemaakt van de realisaties in het jaar 2011.

Tarieven
In de tariefsopbouw 2013 vermeldt PWN tarieven voor 'nieuwe aansluitingen', 'vastrecht' en 'geleverd drinkwater (m3)'. PWN heeft geen tarief voor 'geleverd drinkwater onbemeterd'. De tariefsopbouw 2013 is overeenkomstig artikel 10, tweede lid van het Drinkwaterbesluit.

Vastrecht
PWN hanteert meerdere tarieven voor vastrecht. PWN maakt op de eerste plaats onderscheid in het vastrechttarief voor kleinverbruikers met een eigen meter en kleinverbruikers met een centrale meter. In de tariefsopbouw 2013 staat een vastrechttarief van EUR 55,36. Dit tarief geldt alleen voor de kleinverbruikers met een eigen meter. Daarnaast hanteert PWN diverse vastrechttarieven voor zakelijke klanten die afhankelijk zijn van de capaciteit van de aansluiting. Voor de aansluitingen met een aansluitcapaciteit groter dan 15 m3/uur hanteert PWN voor het vastrecht een variabel bedrag van EUR 482,00 per kubieke meter. De onderstaande tabel bevat een volledig overzicht van de vastrechttarieven per aansluitcapaciteit.[16] Het aantal aansluitingen per aansluitcapaciteit volgt niet uit de informatie van PWN waarover ACM beschikt. Ook is niet duidelijk wat de relatie is tussen de aansluitcapaciteit en het vastrechttarief. Desgevraagd geeft PWN alleen aan dat het tarief voor vastrecht stijgt met de aansluitcapaciteit omdat deze een groter beslag legt op het gebruik van de infrastructuur. De geschatte opbrengst uit vastrecht op basis van tarieven en geschatte aantal afnemers is EUR 47 mln in 2013.

[16] Bron: website PWN

Aansluitcategorie	Aantal aansluitingen	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Kleinverbruikers eigen meter	699.007	55,36	38.697.028
Kleinverbruikers centrale meter	77.226	44,91	3.468.220
Aansluitcapaciteit 3 m^3/h	Onbekend	227,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 5 m^3/h	Onbekend	411,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 6 m^3/h	Onbekend	787,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 7 m^3/h	Onbekend	1170,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 8 m^3/h	Onbekend	1549,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 9 m^3/h	Onbekend	1888,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 10 m^3/h	Onbekend	2198,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 11 m^3/h	Onbekend	2681,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 12 m^3/h	Onbekend	3574,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 13 m^3/h	Onbekend	4610,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 14 m^3/h	Onbekend	5773,00	Onbekend
Aansluitcapaciteit 15 m^3/h	Onbekend	6874,00	Onbekend
Meer dan 15 m^3/h	Onbekend	482,00 per m3	Onbekend
Totaal	***780.041***		***46.999.199***

Tabel: vastrechttarieven 2013 PWN

Verbruik

In de tariefsopbouw 2013 staat een verbruikstarief van EUR 1,208. Uit de aanvullende informatie die PWN heeft gestuurd blijkt dat dit tarief geldt voor alle kleinverbruikers, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen kleinverbruikers met een eigen meter en een centrale meter. Uit de tariefsinformatie op de website van PWN blijkt dat dit tarief van EUR 1,208 ook wordt gehanteerd voor zakelijke klanten met een afname tot en met 5000 kubieke meter per jaar. Daarnaast hanteert PWN twee iets lagere tarieven voor het verbruik boven 5000 m^3 en boven 25.000 m^3. In de onderstaande tabel zijn de verschillende tarieven en de hoeveelheden weergegeven,[17] welke desgevraagd zijn aangevuld door PWN. De geschatte opbrengst op basis van tarieven en het geschatte verbruik is EUR 118,94 mln in 2013.

[17] Bron: website PWN en Exceldocument “P&Q”, januari 2014.

Verbruikscategorie	Aantal afnemers	Verbruik in m^3	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Kleinverbruik	776.233	82.272.611	1,208	99.385.314
Zakelijk 0 – 5000 m^3	3.326	5.893.551	1,208	7.119.410
Zakelijk 5001 – 25.000 m^3	405	3.979.470	1,151	4.580.370
Zakelijk > 25.000 m^3	78	7.474.576	1,051	7.855.779
Totaal	***780.041***	***99.372.610***		***118.940.873***

Tabel: verbruikstarieven 2013 PWN

Overige tarieven

PWN hanteert diverse overige tarieven. Dat blijkt uit de aanvullende informatie die ACM heeft ontvangen en uit een overzicht op de website van PWN. Niet alle tarieven en opbrengsten daaruit komen terug in de begroting van de opbrengsten. Dat gaat onder meer om tarieven voor aansluitingen en tijdelijke aansluitingen, tarieven voor brandkranen, tarieven met betrekking tot de watermeter en tarieven met betrekking tot de watermeterput. PWN geeft desgevraagd aan dat zij in haar begroting onderscheid maakt tussen opbrengsten uit hoofde van drinkwatertarieven en ‘overige drinkwater-opbrengsten’.

Toch komt in de begroting van de opbrengsten wel een tarief voor brandkranen voor van EUR 24,50 per brandkraan. Met 44.000 brandkranen betreffen de begroten opbrengsten EUR 1.078.000. Desgevraagd geeft PWN aan dat dit tarief een servicetarief is voor inspectie en onderhoud van brandkranen. De begrote opbrengsten laat PWN ten gunste komen van de exploitatie, waarmee het de kosten zou moeten dekken van inspectie en onderhoud. ACM beschikt niet over informatie over de kosten voor service aan brandkranen. Alle andere tarieven die PWN hanteert voor brandkranen, zoals voor het plaatsen van een brandkraan, vormen geen onderdeel van de begroting. De inkomsten hieruit vormen volgens PWN een balanspost waaruit de afschrijvingskosten voor de betreffende investering worden gedekt.

Categorie	Aantal	Tarief in EUR	Opbrengst in EUR
Brandkranen	44.000	24,50	1.078.000
DVO WRK			6.968.812
Verplaatsen wegnemen aansluitingen			441.188
Totaal			***8.488.000***

Tabel: begroting overige opbrengsten 2013 PWN

Eenzelfde onderscheid maakt PWN bij aansluitleidingen. De begrote opbrengsten à EUR 441.188 voor het verplaatsen en wegnemen van aansluitleidingen zijn ter dekking van de exploitatiekosten, aldus PWN. Opbrengsten uit de tarieven voor het leggen van aansluitleidingen echter zijn niet in de begroting opgenomen. PWN heeft toegelicht dat deze opbrengsten ook hier een balanspost vormen

waaruit de afschrijven worden bekostigd. In de tariefsopbouw 2013 heeft PWN een aansluittarief opgenomen van EUR 638,00 per aansluiting. Uit informatie op de website van PWN leidt ACM af dat dit gaat om een tarief voor aansluitingen tot 2,5 m^3/h. Het aansluittarief is met bijna 2% gestegen ten opzichte van 2012. Desgevraagd geeft PWN aan dat het voormalige tarief niet kostendekkend was. Deze stijging is een eerste aanzet tot kostendekkende aansluittarieven, een niveau dat PWN geleidelijk wil bereiken.

Tot slot zijn in de begroting opbrengsten opgenomen voor DVO WRK. Dit is de dienstverleningsovereenkomst (DVO) van de Watertransportmaatschappij Rijn-Kennemerland (WRK), waar PWN 50% eigenaar van is. WRK produceert en transporteert drinkwater en industriewater. PWN voert voor WRK het beheer uit van de productielocatie in Andijk en de transportleiding naar de waterleidingduinen. In de dienstverleningsovereenkomst is vastgelegd dat PWN gemaakte kosten voor dit beheer doorberekend aan WRK, inclusief de kosten van administratieve werkzaamheden. Voor 2013 zijn deze opbrengsten (en kosten voor WRK) begroot op bijna 7 miljoen euro.

Autoriteit Consument & Markt

5 Conclusie en advies PWN

In vergelijking tot de informatie waarover ACM beschikte over het tariefjaar 2012, heeft PWN over het jaar 2013 aanmerkelijk meer toelichting gegeven over de totstandkoming van de drinkwatertarieven. ACM is van mening dat hierdoor de transparantie over de kosten die PWN betrekt en de wijze waarop PWN de tarieven berekent is toegenomen.

Met de toegenomen transparantie concludeert ACM dat PWN grotendeels voldoet aan de eisen die de wetgeving stelt aan de totstandkoming van de drinkwatertarieven. Op enkele punten blijft ACM echter kritisch, met name over de scheiding tussen de drinkwater en niet-drinkwater kosten en het verschafte inzicht in de wijze waarop de tarieven worden berekent uit de begrote kosten.

ACM heeft financiële gegevens van PWN ontvangen waaruit blijkt dat PWN een realistische begroting heeft gemaakt van de kosten voor 2013. PWN verklaart dat zij het protocol gebruikt om de totale kosten ter verdelen tussen drinkwateractiviteiten en niet-drinkwateractiviteiten. ACM is echter van mening dat dit protocol, dat uitsluitend is bedoeld om de onderlinge vergelijkbaarheid tussen drinkwaterbedrijven te verbeteren, niet geschikt is om deze verdeling te maken. ACM concludeert daarom dat PWN niet aannemelijk heeft gemaakt dat de drinkwatertarieven alleen de kosten voor drinkwateractiviteiten bevat, zoals vereist in artikel 8 van het Drinkwaterbesluit. Indien PWN inderdaad kosten voor niet-drinkwateractiviteiten betrekt bij het berekenen van de drinkwatertarieven, zijn deze tarieven te hoog vastgesteld en tarieven die PWN in rekening brengt voor niet-drinkwateractiviteiten te laag.

ACM concludeert op dat de tarieven op totaalniveau kostendekkend zijn, maar heeft geen inzicht in de relatie tussen kosten en tarieven. Uit het oogpunt van transparantie vindt ACM het wenselijk dat PWN inzichtelijk maakt welke kosten terechtkomen in de tarieven voor levering van drinkwater en welke kosten in de tarieven voor vastrecht.